

Artigo original

Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais

DOI: 10.3395/reciis.v4i1.345pt

Eiiti Sato

Graduação em Economia, mestrado em Relações Internacionais (Master of Philosophy), na Universidade de Cambridge, mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor adjunto da Universidade de Brasília, professor e atual Diretor do Instituto de Relações Internacionais (IREL), da UnB, com mandato até 2010. Foi Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) de setembro de 2005 a julho de 2007.
caputimperare@yahoo.com

Resumo

A disseminação da industrialização e da modernidade para todas as sociedades fez com que uma das dimensões marcantes nas relações internacionais desde a Segunda Guerra Mundial fosse a expansão e institucionalização da cooperação internacional. Os governos, sejam eles de grande ou pequena expressão nos foros internacionais, passaram a integrar uma intrincada rede de instituições disseminadoras de padrões de conduta e procedimentos técnicos por diferentes sociedades, consolidando a cooperação como uma vertente de longo prazo da política externa dos países. Em última instância, a cooperação constitui-se no canal pelo qual uma nação mantém-se conectada com padrões econômicos e sociais predominantes e com as principais tendências em curso no plano da ciência e do conhecimento, bem como de suas aplicações e benefícios. O crescente avanço dos mecanismos de cooperação significa novas oportunidades e novos problemas que, por sua vez, passam a demandar a construção de sistemas de cooperação internacional mais coerentes e compatíveis entre si, seja em suas práticas, seja em suas instituições. Essa tendência defronta-se com outros problemas de caráter estrutural, o dilema entre interesses de curto-prazo e benefícios de longo-prazo e a necessidade de abordagens mais integradas, dada a crescente incapacidade de enfrentar fenômenos sociais e políticos complexos com a lógica arcaica da especialização.

Palavras-chave

cooperação internacional; globalização; agenda internacional; política externa; Brasil

A cooperação e as mudanças na ordem internacional

A disseminação da industrialização e da modernidade para dezenas de países que passaram a integrar uma sociedade verdadeiramente globalizada, fez com que uma das dimensões marcantes nas relações internacionais desde a Segunda Guerra Mundial fosse a expansão da cooperação internacional como prática institucionalizada pelos governos. Sejam sociedades ricas e poderosas ou nações pobres e de pouca expressão nos foros internacionais, seus governos passaram a integrar uma intrincada rede de instituições voltadas para a prática do que, genericamente, passou a ser denominada “cooperação internacional”. Nesse processo, a expressão “cooperação internacional” estendeu-se para todas as áreas desde o comércio e as finanças até as questões de

segurança, meio-ambiente, educação e saúde. Cooperação internacional não significa apenas ajuda mútua entre governos e entre instituições pertencentes a diferentes países, muito embora ela possa existir até com frequência. Cooperação internacional tem um sentido mais amplo. Significa trabalhar junto. Significa que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas. Cooperação internacional significa governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional.

Por trás desse fenômeno está o fato de que um crescente número de questões, que até bem pouco tempo eram tratadas pelos governos como nacionais, foram adquirindo

dimensões e implicações mais diretas e imediatas para outras nações. Em sentido mais corrente, o termo “globalização” foi sendo incorporado ao vocabulário da política internacional refletindo essa transformação em curso no meio internacional. Assim, o tradicional conceito de soberania foi, gradativamente, sendo revisado e reinterpretado. A noção de fronteiras porosas e de interdependência entre as sociedades, sobretudo na esfera econômica, produziu uma vasta literatura desde os fins da década de 1980.¹ Muito embora essa expressão tivesse uma conotação fortemente econômica e, mais particularmente, financeira, referindo-se a “mercados” que se integravam cada vez mais, a globalização foi um processo muito mais amplo, envolvendo todas as dimensões das relações humanas. Não apenas as notícias dos acontecimentos passaram a ser transmitidas em tempo real, mas também os interesses, as oportunidades e os problemas implícitos nesses acontecimentos também se globalizaram pelas facilidades oferecidas pelos meios de transporte e das comunicações. Surto de doenças deixaram de ser apenas uma notícia humanitariamente preocupante vinda por meio de correspondentes internacionais para se tornarem uma possibilidade real de expansão e contaminação de sociedades situadas em todos os continentes. Por essa razão, os formuladores de políticas das nações passaram a incluir a dimensão internacional como fator importante, independentemente do seu nível de riqueza e poder, incorporando dessa maneira a cooperação internacional na sua rotina de preocupações.

A cooperação na agenda internacional

O avanço da integração internacional trouxe mudanças no plano mais geral da política internacional fazendo com que a agenda diplomática de lideranças e de governantes incluísse sistematicamente as muitas dimensões da cooperação internacional como preocupação regular. Ao longo de cerca de quatro décadas, durante o período da guerra fria, as análises mencionavam com frequência a existência de uma agenda internacional dividida em dois planos – o da *high politics* e o da *low politics*. Enquanto a *high politics* referia-se às questões associadas diretamente à segurança estratégica, a expressão *low politics* era empregada para designar as demais questões como comércio e desenvolvimento, educação e outros temas que não se associavam diretamente às preocupações com a segurança estratégica dos países, em especial das grandes potências. Mudanças importantes nas relações internacionais, no entanto, fizeram com que essa forma de hierarquizar a agenda internacional fosse gradativamente perdendo sentido.

Com efeito, desde a década de 1980, quando a guerra fria chegava ao fim, essas expressões praticamente deixaram de se fazer presentes nos textos de análise das relações internacionais. Em grande medida, esse fato foi uma decorrência da crescente importância dos temas relacionados à *low politics* que, mais e mais, passaram a ocupar as atenções de estadistas e também da opinião pública em geral. Na década de 1950 as preocupações na esfera internacional estavam fortemente centradas na guerra fria e no receio de uma confrontação nuclear, todavia, por variadas razões, a percepção de que poderia ocorrer, de fato, uma confrontação militar entre o bloco soviético e o Ocidente capitalista foi se tornando uma idéia virtualmente abandonada ou simplesmente considerada como altamente improvável.² Pode-se dizer que, mesmo com a emergência do terrorismo como tema prioritário na agenda das grandes potências, a importância dos temas da *low politics* continuou sua trajetória ascendente nos foros internacionais.

Uma explicação plausível para esse fenômeno reside no fato de que, estruturalmente, as relações internacionais sofreram transformações que foram muito além do ganho ou da perda de importância relativa dos Estados Unidos e de potências emergentes da Europa e da Ásia, ou ainda, além do próprio colapso do bloco soviético. Houve mudanças importantes tanto nas condições do meio internacional quanto na forma de entender e de conduzir as questões internacionais.³ No fenômeno cunhado genericamente como “globalização”, o mundo ficou mais integrado e o Estado como ator na cena internacional perdeu bastante espaço para outros atores que, de muitas maneiras, passaram a ser agentes capazes de influenciar significativamente o meio internacional. Nesse ambiente, muitos dos “interesses nacionais” tornaram-se fortemente associados a interesses de outras nações e à realidade internacional como um todo. A crise financeira que se desencadeou na segunda metade de 2008 é apenas a parte mais visível desse processo e revela a existência de redes que conectam indivíduos, corporações e instituições com enorme dinamismo. Essas redes, que incluem corporações e instituições, movimentam enormes somas de recursos e incluem conexões formais e informais com capacidade de influenciar de forma significativa a percepção e o sentimento da opinião pública. Argumento semelhante pode ser construído em relação à saúde. As recentes ameaças de disseminação generalizada da gripe aviária e da gripe H1N1 (mais conhecida como gripe suína) eram reais e uma pandemia com dimensões trágicas provavelmente não foi verificada em razão das inúmeras medidas preventivas tomadas pelos governos e coordenação

com as agências internacionais voltadas para a promoção da saúde pública.

No conjunto, essas condições mudaram consideravelmente o panorama das relações internacionais tanto no sentido de criar novas oportunidades quanto no sentido de que essas condições passaram a gerar problemas jamais enfrentados. Esse é um aspecto importante para entender não apenas porque a “cooperação internacional” tornou-se uma dimensão marcante nas relações internacionais nas últimas décadas, mas ajuda também a compreender certas características fundamentais assumidas pela cooperação.

A construção da prática da cooperação nas relações internacionais

Tanto as questões da *low politics* quanto os temas associados à *high politics* apresentam elementos favoráveis que convivem com fatores desfavoráveis à cooperação. Apesar de tudo, obviamente, os temas da *low politics* são, por natureza, mais acessíveis e mais condizentes com a construção de programas de cooperação internacional. Negociações e ações cooperativas no plano do comércio, da educação e de outros temas da promoção das condições sociais tendem a ocorrer em ambiente de menor tensão e muito mais propenso à cooperação se comparadas às negociações e discussões envolvendo investimentos em sistemas de defesa e a compra e venda de armamentos. Geralmente as questões de segurança envolvem aspectos notadamente sensíveis, que tendem a criar um ambiente de negociação que pode ser bem caracterizado como o de um “jogo de soma zero”, isto é, sejam investimentos em sistemas de defesa ou iniciativas de formação de alianças estratégicas, o resultado inevitável é a mudança na relação de poder e capacidade estratégica. Em outras palavras, alguém está ganhando em relação a alguém que está perdendo. Por outro lado, as questões típicas de *low politics* tendem a oferecer um ambiente de múltiplas alternativas de ganhos e possibilidades aos atores envolvidos. Num acordo comercial, ainda que não seja na mesma proporção, em princípio todos os signatários estão ganhando.

Outro aspecto importante é o fato de que nos temas da *high politics* os atores tendem a ser, essencialmente, Estados representados por autoridades e instituições governamentais familiarizados com o ambiente internacional. Em geral, nesses assuntos, a própria difusão de informação é relativamente restrita a instâncias governamentais. Nas questões econômicas e nas muitas outras dimensões da *low politics*, por sua vez, o processo tende a ser muito mais

aberto e dinâmico. Além disso, nos acordos voltados para as questões da *low politics* tanto os interesses em jogo quanto os atores envolvidos tendem a ser muito mais variados e difusos, mesmo que os representantes oficiais de governos estejam conduzindo o processo de negociação. O fato é que, se nos assuntos da *high politics* as negociações transcorrem essencialmente entre atores estatais que compreendem e agem segundo normas e padrões de comportamento vigentes nas relações inter-estatais, nas *low politics*, ao abrir mais espaço para outros atores e para uma variada gama de interesses, é inevitável o reforço do caráter anárquico do meio internacional. Leis e restrições nacionais à pesquisa e às práticas profissionais por razões religiosas ou culturais não impedem que outras sociedades avancem e retirem vantagens do fato de não conviverem com restrições semelhantes. Em outras palavras, a natureza anárquica do meio internacional nas questões relacionadas à *high politics* se traduz em desconfiança enquanto, no caso das questões afeitas à *low politics*, esse caráter anárquico reforça a competição. É no âmbito desse ambiente ambíguo e, em grande medida, paradoxal que a cooperação vem se desenvolvendo.

O fato é que, no atual estágio da política internacional, todas as nações precisam construir uma política de cooperação internacional. O fenômeno genericamente denominado “globalização” significa em sua essência que a ordem política, econômica e social dos países tornou-se profundamente integrada com a realidade internacional. Assim, estabilidade das instituições e políticas nacionais voltadas para o crescimento econômico e para a promoção da melhoria da qualidade de vida das populações depende cada vez mais de uma boa articulação com o meio internacional. A natureza anárquica do meio internacional continua sendo um fato, no entanto, tal qual a própria natureza humana, que é paradoxal, esse mesmo meio internacional, também apresenta muitos elementos de convivência cooperativa e até mesmo propensos a serem formalmente institucionalizados, mesmo num ambiente que valoriza a competição.⁴

A recente crise financeira vem mostrando de forma dramática que essa realidade se faz presente até mesmo nas nações mais industrializadas. No caso dos países em desenvolvimento, durante muito tempo, essa percepção permaneceu associada a visões com forte viés ideológico. Recentemente, no entanto, especialmente a partir do fim da guerra fria e da emergência de novos países industrializados na Ásia, esse viés ideológico perdeu força deixando descoberta a necessidade de se associar as políticas nacionais de industrialização e de desenvolvimento social com estratégias de construção de redes de cooperação

internacional. A escolha de estratégias na construção dessas redes pode variar bastante de país para país do mesmo modo que variam as circunstâncias e as particularidades dentro das quais se movem as condições políticas, econômicas e sociais de cada país. No entanto, a importância de se conectar as estratégias de desenvolvimento com as dinâmicas do meio internacional permanece essencial e, na essência, independe das características individuais das nações.

Economias em acelerado processo de industrialização, entre as quais se destaca a da China, passaram a procurar avidamente por parcerias com nações em desenvolvimento que pudessem garantir mercados para sua produção e, principalmente, para assegurar o fornecimento de matérias-primas e de outros suprimentos essenciais ao seu crescimento econômico e ao inevitável aumento de consumo. Esse fenômeno foi vivenciado em larga medida pela Europa e pelos Estados Unidos em outros tempos, primeiro pelo sistema colonial e, depois, pela constituição de uma economia verdadeiramente mundial sob a liderança dos Estados Unidos e da Europa. Alimentos e matérias primas como o petróleo sempre foram não apenas objeto de cobiça, mas principalmente de necessidades estratégicas das sociedades que, ao longo da história, avançaram em termos econômicos e tecnológicos. No caso do Brasil, a relativa abundância de recursos naturais, de certa forma, reduziu a necessidade de se buscar parcerias com esse propósito, mas não torna menos importante participar ativamente dos programas de cooperação internacional tanto em instâncias multilaterais quanto com países e regiões específicas.

Cooperação internacional: a dimensão de longo prazo da política externa

Na atualidade as sociedades estão integradas às condições do meio internacional de muitas maneiras e as políticas de promoção do desenvolvimento interagem com essas condições em todas as suas vertentes. Comércio, finanças, educação, saúde, geração de empregos, ciência e tecnologia e meio ambiente são itens essenciais da agenda internacional e constituem facetas do desenvolvimento que não podem ignorar o fato de que nessas áreas a conexão com o meio internacional constitui fator condicionante básico. O caso do desenvolvimento científico e tecnológico é bastante ilustrativo: à medida que as nações avançam na escala do desenvolvimento científico e tecnológico, avançam também sua integração com outras sociedades.⁵ Recentemente, como já mencionado, várias epidemias com enorme potencial de disseminação em escala global têm ameaçado as populações

exigindo ações coordenadas de governos e instituições em matéria de recursos e de medidas de combate e de controle.

Nesse quadro é que se pode compreender porque a cooperação internacional representa a dimensão de longo prazo da política externa dos países. São os programas de cooperação internacional que permitem a construção de práticas e instituições que dão coerência, estabilidade e segurança nas relações externas dos países. Além disso, vale destacar que nas relações internacionais contemporâneas é crescente a importância do papel desempenhado por instâncias não-governamentais e é por meio desses programas de cooperação que são abertos os espaços para que os atores não-estatais e as instâncias sub-nacionais se engajem nas relações externas dos países. Estados, prefeituras e até mesmo entidades representativas de segmentos das sociedades em alguma medida desenvolvem iniciativas, ações e até políticas de cooperação com agentes do meio internacional.⁶

Alguns fundamentos e conceitos

Ao contrário do entendimento mais popularmente disseminado, a expressão **cooperação internacional** não deve ser interpretada como uma alternativa ou como antônimo da expressão **conflito internacional**. De fato, os conflitos se fazem presentes nas relações humanas, não importando sob que formas essas relações se apresentem quando há o fenômeno da convivência de indivíduos e grupos. A psicologia mostra que, mesmo no âmbito da família, as relações de conflito convivem simultaneamente com as muitas maneiras pelas quais os sentimentos de afetividade, de solidariedade e de identidade são compartilhados. As estatísticas mostram que a violência contra as mulheres e as crianças, na maior parte dos casos, envolve membros da própria família, não importando o nível de educação ou da classe social. Da mesma forma, os conflitos aparecem nas relações entre vizinhos e também fazem parte do ambiente de trabalho. Até mesmo entre duas ou mais pessoas que decidem estabelecer uma sociedade comercial o conflito surge naturalmente. Inicialmente há forte consenso em relação ao objetivo geral dos negócios, no entanto a maneira de conduzir esses negócios, a divisão de responsabilidades e, principalmente, a divisão dos ganhos é normalmente objeto de disputas. O fato de haver conflitos, no entanto, não significa que a sociedade comercial deva ser desfeita e que os integrantes dessa sociedade tenham se tornado inimigos, trata-se apenas de compreender que o conflito é uma dimensão inerente à vida em sociedade. Por outro lado, Arthur

Stein argumenta que “a barganha (isso é, a cooperação) pode ocorrer de forma tácita até mesmo entre inimigos no meio de uma guerra”.⁷ Assim, na esfera social, qualquer que seja a amplitude dessa esfera, não é diferente. Isto é, interesses e visões individualizadas e conflitantes se fazem presentes entre indivíduos, entre sociedades e entre governantes mas, ao mesmo tempo, convivem com percepções e sentimentos a respeito de ajuda mútua, de futuro comum e de identidades e experiências compartilhadas.⁸

Assim, os termos conflito e cooperação não devem ser entendidos como designativos de condições opostas e excludentes. Ao contrário, é preciso considerar que a condição natural é que a existência de cooperação indica que podem haver pontos conflitantes, reais ou potenciais, mas que as partes envolvidas estão dispostas a ouvir os argumentos em relação aos interesses dos demais e a buscar soluções negociadas e, na medida do possível, consideradas satisfatórias para as partes. Em outras palavras, a expressão “cooperação internacional” em sua forma genérica indica apenas que duas ou mais nações não resolvem questões e agem de forma individualizada e isolada. Nesse sentido, mais apropriadamente, o termo “cooperação internacional” deve ser entendido como oposto a “unilateralismo” e não a “conflito”.

No jargão das Relações Internacionais, quando a ação cooperativa assume uma forma regular e organizada diz-se que há o estabelecimento de regimes internacionais.⁹ A história econômica oferece um exemplo bastante ilustrativo do significado da cooperação internacional que dá início à formação dos regimes internacionais no campo monetário, financeiro e comercial. Quando a crise econômica se instalou a partir do colapso da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, a atitude dos governos das principais economias foi a de buscar isoladamente suas próprias soluções. O entendimento corrente era o de que cada governo deveria comportar-se como instância soberanamente responsável apenas pela sociedade que formalmente representava, sem se importar com outros países ou com a economia mundial. Na verdade, à época, “economia mundial” era vista como uma verdadeira abstração e não se tinha a percepção de que as economias, em seu conjunto, formavam um sistema. Em consequência, os primeiros anos da crise ficaram marcados pela generalização da prática de políticas unilaterais que ficou conhecida como *beggary-thy-neighbour policies*, literalmente traduzida para o português como *políticas do arruine-seu-vizinho*, mas que deveria ser mais apropriadamente traduzida como *políticas do salve-se quem puder*. Com efeito, a promulgação do Smoot-Hawley Act pelo governo dos

Estados Unidos, em 1930, não tinha por propósito arruinar a economia de outros países, mas tão somente tentava salvar ou, pelo menos, atenuar os efeitos da crise sobre a economia americana por meio da imposição de pesadas sobretaxas sobre as importações. O mesmo pode ser dito das iniciativas do governo britânico ou francês. A imposição de sobretaxas às importações ou as desvalorizações cambiais não tinham a intenção de arruinar ninguém, mas tão somente tentar amenizar os efeitos da crise sobre suas próprias economias.

Os resultados dessas iniciativas adotadas de forma unilateral eram, sistematicamente, traduzidos na deterioração das condições de renda e emprego não apenas dos países que sofriam restrições à exportação de seus produtos, mas também da própria economia que as adotava. São amplamente conhecidos os dados econômicos do período. Entre 1930 e 1932 o comércio internacional reduziu-se em quase 70% e as fontes de crédito praticamente desapareceram produzindo falências e elevação das taxas de desemprego nas principais economias.¹⁰ O fracasso dessas iniciativas, tomadas pelos governos isoladamente sob o entendimento de que apenas exercitavam sua soberania, mostrou que os problemas transcendiam as fronteiras nacionais e que a única alternativa seria a cooperação internacional uma vez que a atividade econômica dos países havia se tornado parte de um sistema global. Em outras palavras, a crise mostrou claramente que medidas isoladas, mesmo em se tratando da maior economia do mundo, eram inúteis e que somente ações concertadas entre autoridades econômicas dos principais países poderiam ter algum efeito significativo sobre as dificuldades correntes.

Essa experiência levou à construção de uma complexa rede de cooperação econômica que inclui muitas instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional ou a Organização Mundial do Comércio e, talvez muito mais importante, trouxe novas práticas e uma nova consciência a respeito da convivência internacional. Na atualidade, diante do desencadeamento da recente crise financeira internacional, a primeira reação dos governantes foi a de procurar o entendimento no plano internacional. Vários encontros entre governantes e autoridades econômicas e várias medidas de contenção da crise foram tomadas individualmente e em conjunto em bases cooperativas. Os encontros do G-20 foram apenas os eventos mais visíveis, mas muitas outras reuniões e encontros foram realizados em várias instâncias.¹¹ Uma reação substancialmente diferente daquela ocorrida no início da década de 1930.

Assim, a cooperação como prática nas relações internacionais não é produto da disseminação de sentimentos altruístas, muito embora esse tipo de sentimento possa existir

e seja até mesmo necessário em muitas circunstâncias. Teoricamente, Inis Claude oferece uma explicação mais geral argumentando que as organizações internacionais, que traduzem a cooperação internacional em sua forma institucionalizada, surgem quando quatro condições se verificam: 1) a existência de Estados estáveis; 2) a existência de interação significativa entre os Estados; 3) o surgimento de questões derivadas diretamente dessa interação; 4) a disseminação da percepção de que as questões derivadas da interação demandam arranjos supranacionais específicos.¹² As reflexões de Inis Claude referiam-se à constituição das organizações internacionais – em especial da ONU – mas podem ser perfeitamente estendidas à questão da cooperação internacional de maneira geral uma vez que as organizações internacionais constituem a forma institucionalizada da cooperação. Ou seja, a idéia implícita no argumento de Inis Claude é a de que a convivência gera uma realidade nova, diferente da soma das realidades individuais. A convivência gera elementos novos e quanto mais a interação se torna significativa, mais difícil se torna para as nações envolvidas levar em conta apenas os limites de sua própria soberania e manejar tanto os problemas quanto as oportunidades oferecidas por essa nova realidade. Dessa forma, mais e mais, oportunidades e problemas tenderão a estar conectados com o meio externo e com os interesses de outras nações. Além disso, à medida que essa interação se aprofunda e que o tratamento dos problemas se torna mais e mais “cooperativo”, cresce a demanda pela institucionalização dessa cooperação na forma de uma organização capaz de estabelecer normas e orientações de conduta. Uma vez que os impactos da interação afetam diferentemente as unidades, o pressuposto é o de que há, continuamente, divergências e disputas a serem assentadas, mas que há também a disposição de assentá-las de forma cooperativa.

Ainda no campo da teorização, cabe acrescentar que iniciativas de cooperação podem ser tomadas com o propósito de incentivar, criando ou aumentando a interação, ou ainda para melhorar a qualidade da interação. Tal como ocorre na esfera empresarial, onde as empresas formulam estratégias para gerar negócios, as nações também podem, deliberadamente, gerar ou incrementar interação com outros países. Nos negócios essas iniciativas são identificadas genericamente com a expressão *marketing* que, literalmente, pode ser traduzida por “construção de mercados”. Isto é, a empresa examina o ambiente dos negócios e ao identificar potenciais mercados investe no desenvolvimento de produtos e serviços que, associados a uma estratégia de propaganda e de difusão do conhecimento, vão satisfazer uma

demanda que, na verdade, a própria empresa ajudou a criar. Analogamente, nas relações internacionais, as nações podem tomar iniciativas de cooperação com o propósito de dar início ou de aumentar a interação com nações e regiões. No caso das nações, os objetivos para iniciativas dessa natureza podem ser econômicos, políticos e sociais, diferentemente do *marketing* praticado pelas empresas que, geralmente se restringem ao campo dos ganhos nos negócios.

A cooperação numa perspectiva histórica

Ainda com relação à terminologia, vale lembrar que nas primeiras décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial as expressões *cooperação internacional* e *cooperação técnica internacional* apresentavam-se de forma relativamente distinta na literatura especializada. Enquanto a primeira expressava o sentido mais genérico da busca por associações entre países com propósitos determinados, a noção de cooperação técnica era associada basicamente à ajuda internacional fornecida pelos países mais ricos e tecnologicamente mais avançados – diretamente ou por meio de agências multilaterais – aos países mais pobres. Ao apresentar o problema da cooperação internacional, David Lumsdaine inicia seu livro perguntando “de que modo o sistema internacional pode ser mudado para tornar este mundo um lugar melhor? Pode, esse mundo, ser mudado?”¹³ Na verdade, o conteúdo moral da cooperação internacional, entendida como “ensinar a pescar”, estava presente nas iniciativas governamentais como o “*Ponto IV*” lançado pelo presidente Harry Truman e que ganhou enorme impulso com a criação da *United States Agency for International Development* (USAID). Da mesma forma, especialmente nos Estados Unidos, essa visão moral das relações internacionais se fazia presente em iniciativas na esfera das entidades privadas tais como a Fundação Carnegie, que patrocinou a construção da sede da Liga das Nações, ou a Fundação Rockefeller, que pôs em seu escudo o lema “*Well being throughout the world*” e patrocinou a construção de laboratórios e extensos programas de treinamento e capacitação no campo da agricultura e da saúde pública em muitos países pobres.¹⁴

A evolução do meio internacional ao longo da segunda metade do século XX produziu uma realidade substancialmente diferente alterando o entendimento da cooperação internacional. Dezenas de países passaram a integrar, juntamente com os Estados Unidos, o rol das sociedades industrializadas enquanto várias nações, genericamente designadas como “subdesenvolvidas” na década de 1950, implantaram indústrias avançadas e

modernizaram suas sociedades. W. W. Rostow, no livro que causou enorme repercussão no fim daquela década, preocupava-se fortemente com a disputa Leste-Oeste, uma disputa de base político-estratégica mas também de cunho eminentemente ideológico.¹⁵ Assim, a ajuda ao desenvolvimento tinha também o propósito de atrair países e regiões para sua esfera de influência. No início da década seguinte, John Kennedy ao tomar posse como presidente dos Estados Unidos estabeleceu como um dos objetivos de seu governo promover uma “Aliança para o Progresso”, que seria uma maneira pela qual os EUA, por meio da cooperação técnica e financeira, ajudaria os países da América Latina a promover uma “revolução pacífica” que lhes permitisse avançar na modernização. Naquelas circunstâncias havia, portanto, boas razões políticas e sociais para se dar à expressão “cooperação técnica” o conteúdo moral de “ensinar a pescar”. Apenas uns poucos países dispunham de base educacional e de oportunidades de trabalho condizentes com o processo acelerado de urbanização e com os padrões do que genericamente poderia ser denominado como modernidade.

O Brasil e a cooperação técnica internacional

Pode-se dizer que o Brasil possui uma destacada história de cooperação. Há casos notáveis como o da constituição do polo de tecnologia aeronáutica de São José dos Campos (SP), estabelecido logo após o término da Segunda Guerra Mundial e que foi fundamental para o desenvolvimento da indústria aeronáutica no Brasil. A criação do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) foram, essencialmente, frutos de um bem sucedido programa de cooperação conduzido pela Força Aérea Brasileira. Pelo programa foram construídas parcerias com destacadas instituições norte-americanas como o Massachusetts Institute of Technology (MIT) de onde foi trazido o primeiro Reitor, o professor Richard Smith que, à época, chefiava o Departamento de Aeronáutica do MIT. Outros programas de cooperação importantes foram levados a efeito no pós-guerra imediato e ajudaram a construir laboratórios e a dar forma a instituições como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC). Essas iniciativas foram fundamentais para a consolidação do sistema universitário brasileiro.¹⁶

É importante destacar que, mesmo antes da Segunda Guerra Mundial, o Brasil se beneficiou consideravelmente

da cooperação internacional, que ajudou a trazer de outros países não apenas recursos mas, principalmente, destacados especialistas que ajudaram a consolidar instituições como a Universidade de São Paulo, a Escola de Agricultura Luiz de Queiroz, a Universidade Federal de Viçosa, bem como várias instituições de pesquisa como o Instituto Biológico, o Instituto Butantã e a Fundação Oswaldo Cruz.¹⁷

Do ponto de vista da institucionalização da cooperação internacional com vistas à implantação de um “sistema nacional de cooperação técnica”, a primeira iniciativa – tomada no início da década de 1950 – foi a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), que era formada por representantes do Ministério das Relações Exteriores e de outros ministérios que desenvolviam programas de cooperação técnica internacional. A principal atribuição dessa Comissão era a de coordenar a ação de instituições brasileiras que buscavam a cooperação de agências associadas a governos e a organizações internacionais que promoviam programas de transferência de tecnologia e de cooperação para o estabelecimento de capacidades técnicas em países em desenvolvimento. Ao longo do tempo várias reformas e atualizações foram feitas tanto na forma quanto na estrutura dos mecanismos institucionais de cooperação do governo brasileiro.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada em 1987 no âmbito do Ministério das Relações Exteriores e foi o resultado da junção da Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin) com a Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores. Enquanto a Subin era vinculada ao Ministério do Planejamento e encarregada de conduzir a execução técnica dos programas brasileiros de cooperação, a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty se encarregava da condução política desses programas. Em duas décadas de atividades a ABC conviveu com mudanças importantes ocorridas na ordem internacional anteriormente referidas e também com transformações significativas no perfil político, social e econômico do Brasil que, de muitas maneiras, mudaram também sua posição no cenário internacional.¹⁸ Na verdade, o próprio entendimento acerca da cooperação internacional e de seu papel nas relações internacionais do Brasil sofreu mudanças em todos os sentidos. De um país essencialmente receptor de cooperação, nas últimas décadas o Brasil passou também à condição de agente ativo, doador de cooperação. Outros países em desenvolvimento também avançaram de forma significativa na modernização de sua indústria e de seus

recursos institucionais dando ensejo ao desenvolvimento da chamada cooperação Sul-Sul, isto é, entre países do hemisfério sul. Nesse quadro, países como o Brasil passaram a ser agentes com a dupla função de receber e promover cooperação internacional. Em muitos casos servindo como agente intermediário, facilitador de cooperação entre agências multilaterais e países doadores e países receptores.

Nesse processo pode-se considerar como sendo um verdadeiro marco a conferência da ONU, realizada em Buenos Aires em 1978, na qual se produziu o Plano de Ação de Buenos Aires que, oficialmente, trouxe para os foros internacionais o conceito de cooperação horizontal, isto é, a cooperação entre países em desenvolvimento. Desse modo, as mudanças ocorridas na organização institucional da área de cooperação, entre as quais se destaca a criação da ABC em 1987, reflete essas mudanças tanto no perfil brasileiro como agente de cooperação quanto na ordem internacional onde nações como o Brasil passariam a desempenhar novos papéis no cenário da cooperação técnica internacional. Tendo em vista esses desenvolvimentos, o entendimento que tem prevalecido é o de que a cooperação Sul-Sul não deveria ser entendida como concorrente ou alternativa para a cooperação tradicional, mas sim como elemento articulado e, na maioria dos casos, complementar à vertente da cooperação mais tradicional com os países industrializados e com as agências multilaterais. O fato é que essa vertente reflete a grande expansão da cooperação como dimensão inerente às relações internacionais na atualidade.

Cabe destacar que, ao longo desse processo, muitas instituições brasileiras desempenharam papel de destaque no avanço das atividades de cooperação técnica. Entre essas instituições estão as universidades, os laboratórios e centros de pesquisa associados a governos estaduais e instituições como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) que, ao longo do tempo, ganharam notoriedade como entidades importantes no cenário científico, tecnológico e educacional brasileiro. Algumas dessas instituições já foram objeto de trabalhos mais alentados que narram de forma mais detalhada não apenas suas trajetórias históricas mas também sua rica contribuição como agentes atuantes no processo pelo qual programas de promoção da saúde, da educação e das muitas vertentes do desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil foram postos em prática e ganharam feições mais amplas em decorrência de seu engajamento na muitas formas de cooperação internacional.¹⁹

A cooperação internacional em perspectiva

Do que foi sumariamente exposto pode-se concluir que a cooperação técnica internacional, ou simplesmente cooperação internacional, não apenas sofreu grandes transformações ao longo do tempo, acompanhando as mudanças no cenário das relações internacionais, mas também se firmou como um componente essencial na política externa dos países. Em grande medida, foi essa cooperação que permitiu a construção de um mundo de relações globalizadas onde o conhecimento compartilhado e o emprego de padrões comuns e compatíveis entre si nas muitas atividades técnicas desempenham um papel central. Ao servir como instrumento capaz de fazer com que padrões de conduta e procedimentos técnicos sejam disseminados por diferentes sociedades espalhadas por continentes e regiões, em larga medida, a cooperação vai se consolidando como a vertente de longo prazo da política externa dos países. Além disso, embora particularidades culturais continuem existindo e continuem sendo valorizadas, certos benefícios sociais básicos quanto à qualidade de vida dificilmente poderiam ser adquiridas sem a harmonização dos padrões domésticos com o contexto internacional tais como a disponibilidade de alimentação de boa qualidade, serviços de saúde e acesso ao conhecimento e à informação. Mesmo em questões de segurança, sob muitos aspectos, a cooperação assume um papel importante especialmente no que tange à construção de sistemas de vigilância e rastreamento e na formação de especialistas nas muitas modalidades exigidas pelas forças armadas e pelas organizações de defesa envolvidas na proteção dos indivíduos e das sociedades.

Nesse panorama, a cooperação internacional emerge na atualidade como dimensão crucial. Em última instância, constitui-se no canal pelo qual uma nação mantém-se conectada com padrões econômicos e sociais predominantes no mundo e com as principais tendências em curso no plano da ciência e do conhecimento bem como de suas aplicações para benefício das sociedades. Por outro lado, o avanço dos mecanismos de cooperação significa também novas oportunidades e novos problemas que, por sua vez, passam a demandar das sociedades a construção de mais sistemas coerentes e compatíveis entre si em suas práticas produtivas e em suas instituições políticas e sociais.

Na verdade, não são apenas os mercados para os produtos, serviços e recursos financeiros de um país que se abrem por meio da cooperação, mas também, talvez até mais importante, a cooperação possibilita o

intercâmbio de pessoas, experiências e conhecimentos. É por meio dessa interação que as diferentes manifestações de culturas e tradições, presentes nas instituições políticas e sociais nacionais, se fazem compreender umas às outras tornando o meio internacional um ambiente mais amigável e, eventualmente, mais propenso a uma convivência mais harmônica e pacífica. Assim, as nações que participam mais ativamente de programas de cooperação internacional, além de se beneficiarem das oportunidades oferecidas pela troca de conhecimentos e informações, também têm na cooperação um fator de moderação na difícil barganha por interesses na esfera internacional.²⁰

De um modo geral não há grande dificuldade na aceitação do entendimento acerca da centralidade da cooperação na política externa dos países. A questão é que esse entendimento normalmente se defronta com problemas difíceis de serem enfrentados. A seguir, como proposta de reflexão, são discutidas duas dessas questões de caráter estrutural que, obviamente, não são novas mas cuja lembrança se afiguram importantes.

O dilema entre os interesses de curto-prazo e os benefícios de longo-prazo

No mundo da política uma das questões mais difíceis de serem enfrentadas é a da tradicional relação mal resolvida entre interesses e demandas de curto-prazo e os benefícios de longo-prazo. Essa questão é tão antiga quanto o próprio estudo da política. Indivíduos investidos de autoridade, seja em postos de liderança em instâncias públicas ou em posições de comando em organizações privadas, são pressionados constantemente pelas demandas mais imediatas. No plano político, a lógica do exercício do poder geralmente faz com que investimentos que produzirão benefícios apenas no longo prazo, isto é, que deverão aparecer somente após o término do mandato do qual está investido, tendam a ser vistos com desinteresse pelos governantes por razões bastante óbvias: terão pouca influência sobre o prestígio e a popularidade necessárias para um eventual mandato consecutivo ou para ajudar na eleição de seu sucessor. Demandas de curto-prazo tais como crises setoriais internas, pressões partidárias ou ruidosos acordos diplomáticos tendem a ganhar prioridade sobre projetos cujos efeitos, por mais benéficos que sejam, serão perceptíveis apenas no longo-prazo. No mundo dos negócios, a dificuldade aparece de forma mais dramática no aumento do faturamento que poderá resultar em lucros que poderão facilmente transformar-se em ganhos pessoais.

Por natureza, a parte mais significativa da cooperação é constituída de programas de longo-prazo tanto na sua execução quanto nos benefícios esperados. Educação e treinamento, ciência e tecnologia ou saúde e saneamento são, tipicamente, temas que integram programas de cooperação internacional. Programas nessas áreas demandam geralmente anos para que os primeiros resultados se tornem visíveis, muito embora os desembolsos requeridos sejam imediatos. Se a esses temas forem adicionadas as iniciativas de ajuda humanitária, o caráter predominantemente de longo-prazo dos programas de cooperação técnica internacional se evidencia ainda mais. Assim, do ponto de vista da lógica da política, os programas de cooperação geralmente estão constantemente pressionados pela demandas de curto-prazo. Obviamente que essa questão não se restringe apenas a dar prioridade a projetos de longo-prazo com os quais concorre sistematicamente. Há muitas questões imediatas e há circunstanciais que precisam ser resolvidas emergencialmente mesmo que não sejam casos dramáticos de catástrofes naturais e epidemias, mas é necessário que, simultaneamente, programas de longo-prazo também sejam implementados.

Nações mais maduras têm enfrentado essa questão por meio da consolidação de instituições que dispõem de postos de comando mais estáveis e orçamentos menos dependentes das injunções políticas circunstanciais. Nessas nações, substituição em postos de comando político (geralmente por meio de eleições regulares) não afetam significativamente a condução e a execução de programas de longo prazo uma vez que a dotação orçamentária assim como muitos dos postos de comando de instituições importantes não dependem diretamente da eleição de governantes. Além disso, nessas sociedades já existem mecanismos normativos e de controle que fazem o acompanhamento sistemático do desempenho e da forma como essas instituições são administradas.²¹

De certa forma, ainda que de maneira ainda incipiente, é possível dizer que esse curso de ação tem sido tomado no Brasil. A existência de uma instituição como a ABC deve ser vista como um fato promissor pois, antes de mais nada, indica que a cooperação internacional se constitui numa área de ação permanente e consolidada do Estado brasileiro, deixando de ser apenas um conjunto de ações ou iniciativas de governos que, circunstancialmente, ocupam postos de comando em instituições políticas do País. Além disso, as instituições da sociedade e do Estado brasileiro, que se distribuem de forma bastante complexa pelos três níveis – federal, estadual e municipal – permitem que iniciativas variadas de cooperação sejam tomadas dentro do amplo espectro de possibilidades

oferecidas pela cooperação internacional, tornando necessária uma agência que possa coordenar as ações que se originam nessas diferentes instâncias. A organização federativa brasileira permite que oportunidades de cooperação sejam mais facilmente aproveitadas por unidades da Federação e também por entidades como o Senai e a Fiocruz ou o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) que, além da esfera federal, podem contar com o suporte de outras instâncias.²² Apesar de tudo, isto não quer dizer que não permaneça a questão das dificuldades na exploração do potencial oferecido pela cooperação técnica internacional em decorrência da difícil relação do mundo da política com os programas que, por natureza, produzem resultados predominantemente no longo prazo.

Um desafio: retomar uma visão mais integrada da cooperação internacional

Como todos os fenômenos sociais e políticos, a cooperação deve ser vista como um processo que integra todas as dimensões das relações estabelecidas entre sociedades no plano internacional: segurança estratégica, geração de riqueza, acesso aos benefícios materiais da modernidade, segurança ambiental, saúde, ordem social, etc. Ou seja, a implementação de programas de cooperação no comércio tem repercussões sobre as questões segurança assim como arranjos no plano da proteção das condições ambientes inevitavelmente implicam modificações em fluxos de comércio e geração de riqueza. Apesar de tudo, à medida que a prática da cooperação foi avançando, houve um crescente processo de especialização, isto é, agências especializadas em campos específicos da cooperação foram surgindo quer associadas a governos nacionais, quer como integrantes do sistema Nações Unidas e de outras organizações internacionais. Nesse processo, também cabe destacar o surgimento de inúmeras organizações não governamentais que seguiram o mesmo padrão de desenvolvimento, ou seja, voltadas para a promoção de aspectos específicos da cooperação internacional.

Uma abordagem mais integrada da cooperação é importante porque reflete melhor a própria natureza das relações internacionais que é essencialmente interdisciplinar e multifacetada. A promoção de condições ambientalmente desejáveis não pode ignorar as demandas econômicas e sociais por progresso e pela geração de empregos que são igualmente legítimas. Do mesmo modo, a estabilidade e a segurança das sociedades não dependem apenas de recursos de poder e de capacidade de coerção dos

governos, mas dependem em larga medida da capacidade das instituições de atender demandas por educação, saúde e oportunidades dos vários segmentos sociais que compõem essas sociedades. O fato é que o avanço das atividades de cooperação trouxe como um subproduto a fragmentação em agências especializadas de cooperação que se disseminaram por ministérios, órgãos governamentais e organizações internacionais. A dificuldade é que o processo de formação de agências de cooperação especializadas correspondeu à formação de burocracias também especializadas, fato que, embora natural, dificulta grandemente a implementação de programas que demandam abordagens mais integradas e multidisciplinares.

Nesse ambiente, não é incomum o surgimento de conflitos e disputas entre burocracias por prioridades, por direitos de primazia e, principalmente, por recursos. Assim, uma importante questão a ser abordada é a da integração das atividades de cooperação internacional que pode significar melhor aproveitamento de recursos técnicos e humanos. A natureza de muitas questões exige visões que integram diferentes campos da atividade humana. Um exemplo notável é o do meio-ambiente que adotou o conceito de “desenvolvimento sustentável” em substituição à noção mais simplista do “preservacionismo”. Além disso, diante de uma realidade feita de recursos limitados, a eliminação de duplicidades nos esforços e a busca de maior alcance dos programas por meio da ação integrada se afigura uma atitude mais condizente com os problemas correntes na esfera do desenvolvimento econômico e social.

Considerações finais

A cooperação técnica internacional tem entre seus objetivos básicos, a complexa tarefa de promover o nivelamento das condições de vida por meio da educação e da modernização de sistemas de produção por meio de sua equiparação aos padrões internacionais. É uma tarefa que exige muito trabalho e muita sensibilidade uma vez que deve levar em conta as bases culturais e sociológicas das nações envolvidas e também as muitas dificuldades de adaptação das sociedades. Em outras palavras, inevitavelmente o processo de cooperação resulta em transformações sociais e econômicas bastante profundas que produzem efeitos também significativos na esfera política. Os níveis de educação devem se elevar e se expandir, abarcando parcelas consideráveis da população e o jogo de interesses deve tornar-se muito mais complexo. Nesse quadro, o processo de adaptação das instituições políticas e sociais geralmente é

mais lento e bem mais inquietante do que a modernização do sistema produtivo.

Em princípio todos os interesses – antigos ou emergentes – devem ser considerados como legítimos, os problemas surgem quando esses interesses devem ser confrontados entre si e, principalmente, quando se precisa confrontar os interesses com os meios geralmente escassos para promovê-los. Embora seja muito comum afirmar-se que determinada iniciativa “interessa à nação”, na maioria dos casos essa relação está longe de ser clara e raramente goza de consenso. Uma sociedade moderna típica é composta de muitos grupos de interesse: importadores, exportadores, indústria, agricultura, agentes financeiros, sindicatos, ambientalistas, burocracia do serviço público etc. Os interesses de cada segmento podem ser coincidentes, indiferentes ou até mesmo colidentes com os interesses de outros segmentos. As sociedades democráticas caracterizam-se pela existência de mais de um partido político que, presumivelmente, representam essa diversidade de interesses. Nessa esfera, contudo, a cooperação externa geralmente tende a gerar sensibilidade e desconfiança. À exceção da ajuda humanitária em circunstâncias dramáticas de uma catástrofe natural, os benefícios da cooperação com outras sociedades nem sempre emergem com muita clareza. As preocupações mais comuns referem-se a objetivos afeitos à ordem doméstica como redução dos níveis de desemprego, melhoria das condições de vida de populações mais pobres ou fortalecimento da economia cuja ligação com a cooperação internacional nem sempre é clara. Na verdade, objetivos como esses são compartilhados por todos os segmentos e pelos principais grupos políticos organizados, mas isso não significa que todos estejam de acordo com eventuais medidas propostas ou implementadas pelos governos com o propósito de atingir esses objetivos. Nem os custos e nem os benefícios recaem de forma uniforme sobre todos os segmentos.

Além disso, cada sociedade convive com problemas e necessidades peculiares e cada nação que se propõe oferecer cooperação possui competências, capacidades e instituições que lhes são peculiares. Há que considerar também que em cada momento as circunstâncias favorecem a cooperação em certas áreas. Na década de 1960 pouco se falava em meio-ambiente ou fontes alternativas de energia, hoje, no entanto, essas questões tornaram-se objeto de grande interesse para as nações, sejam elas pobres ou ricas. Nesse quadro, em muitos aspectos, o Brasil se acha em posição relativamente privilegiada não apenas porque suas instituições acumularam ao longo do tempo considerável experiência em matéria de

cooperação, mas também porque, em grande medida, a agenda internacional se afigura bastante favorável ao perfil da capacitação técnica construída pela sociedade brasileira.

Notas

1. Praticamente todos os autores de destaque no campo de estudo das relações internacionais produziram alguma obra onde o conceito de globalização (na França costuma-se empregar o termo “mundialização”) tem um papel relativamente central na análise.
2. Na década de 1950, autores influentes como ARNOLD TOYNBEE e REINHOLD NIEBUHR proferiam conferências a respeito do pacifismo e dos riscos da humanidade diante da perspectiva de uma guerra atômica. C. P. SNOW em sua obra *Duas Culturas* (1960), fruto de palestras nas universidades de Cambridge e Harvard, discutia a angústia da falta de comunicação entre a cultura científica, baseada na matemática, e a cultura das humanidades, de base literária e voltada para o conhecimento da natureza humana. Essa dicotomia mostrava que a ciência da natureza era capaz de produzir a maneira correta e eficiente de fabricar a bomba atômica, mas produzir a inteligência e o conhecimento corretos para assinar os memorandos com sabedoria e sensatez continuava (e continua até hoje) sendo uma tarefa inconclusa.
3. “A cooperação é um produto da escolha e das circunstâncias. As nações escolhem cooperar quando isto é de seu interesse ...” conclui ARTHUR A. STEIN em seu livro *Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations* (Cornell Univ. Press, 1990. p. 207).
4. Nada mais sugestivo do que o título da principal obra de HEDLEY BULL (*A Sociedade Anárquica*) na qual o autor discute esse caráter paradoxal do meio internacional onde a natureza anárquica convive com formas de ordem que se originam da necessidade do que muitos autores hoje chamam de “governabilidade” ou “governança” internacional.
5. Se forem considerados os registros de patentes como indicador de dinamismo tecnológico, observa-se que, tradicionalmente, as economias mais desenvolvidas são aquelas que mais registram patentes e também aquelas que mais adquirem licenças de patentes de outros países. A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) publica periodicamente estatísticas a respeito, mostrando que as chamadas nações industrializadas respondem por mais de $\frac{3}{4}$ dos registros e do comércio de patentes industriais.
6. O termo *paradiplomacia* é empregado para designar ações externas desenvolvidas por instâncias sub-nacionais. Alguns países possuem políticas e instituições estruturadas para dar sustentação à paradiplomacia, como é o caso do Canadá. (Ver *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos, eds. Oxford University Press, 1990)
7. Arthur A. Stein, op. Cit. p. 172
8. Na esfera do pensamento, KARL POPPER argumentava que o livre debate de idéias é essencial para as ciências, especialmente

para as chamadas ciências sociais onde o dogmatismo não leva às utopias, como pregava algumas correntes de pensamento, mas ao totalitarismo e à repressão (J. Horgan. *Scientific American*, Nov/1992, p. 20-1).

9. A expressão "regime internacional" indica que em um determinado campo das relações internacionais (comércio, segurança, meio-ambiente, etc.) existem padrões de conduta e, por vezes, até mesmo normas e instituições formalmente estabelecidas que pautam a ação dos Estados e de outros atores envolvidos. Ver S. D. KRASNER, *International Regimes*, Cornell University Press, 1983.

10. Sobre o fenômeno da economia política da crise da década de 1930 ver C. P. KINDLEBERGER. *The World in Depression, 1929-1939*. Penguin Books, 1972.

11. G-20 é a designação dada ao grupo das 19 maiores economias do mundo mais a União Européia criado em 1999. Constitui uma instância não institucionalizada por um tratado formal mas a eficácia revelada em especial na crise financeira de 2008 ilustra bem uma modalidade de cooperação internacional de nossos dias.

12. Esse entendimento é apresentado em INIS L. CLAUDE JR. *Swords into Plowshares. The Problems and Progresso of International Organization*. Random House, N.Y. 1963 (2nd Ed.)

13. DAVID H. LUMSDAINE oferece uma visão panorâmica dos programas de cooperação internacional desenvolvidos pelos sucessivos governos dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial com variados objetivos como combate à pobreza, erradicação de doenças endêmicas, ampliação da oferta de educação, construção da infraestrutura econômica, etc. (*Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton University Press, 1993)

14. SIMON SCHWARTZMAN em seu livro *Um Espaço para a Ciência. A Formação da Comunidade Científica no Brasil* (MCT/CEE/CNPq, Brasília, 2001) discute o importante papel desempenhado pela Fundação Rockefeller na formação das instituições científicas no Brasil. O autor mostra que entre 1930 e 1935 essa fundação destinou US\$ 1.719 mil para educação e pesquisa na área de saúde pública e que nos anos 1956-60 essa dotação atingira a impressionante cifra de US\$ 3.633 mil distribuídos por várias áreas das ciências, inclusive ciências sociais (p. 247).

15. W.W. ROSTOW. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge University Press, 1959. É interessante notar que esse livro trazia como sub-título "A Non-Communist Manifesto", deixando claro que se tratava de uma alternativa à visão fatalista de Marx em relação ao capitalismo.

16. Ver SIMON SCHWARTZMAN, *Um Espaço para a Ciência*, op.cit.

17. SIMON SCHWARTZMAN no livro *Um Espaço para a Ciência* (op.cit.) discute o surgimento e o desenvolvimento dessas instituições que formaram o cerne da comunidade científica no Brasil. Particularmente em relação ao CTA/ITA, afirma o autor "além de suas atividades próprias de ensino e pesquisa, o CTA propiciou as condições para a criação da Embraer..." (p. 266)

18. Alguns desses dados estão disponíveis na página eletrônica da ABC/Ministério das Relações Exteriores e no relato do embaixador Luiz Henrique Pereira da Fonseca, que dirigiu a ABC até 2008. Nesse relato o embaixador faz um balanço dos trabalhos da agência ao longo de duas décadas. O depoimento consta da coleção de documentos apresentados no seminário "Cooperação Técnica na Política Externa – Realizações e Desafios" organizado pela ABC em conjunto com a Fundação Alexandre de Gusmão – Funag no Palácio do Itamaraty em 04/outubro/2007. Essa coletânea compreende também os relatos das experiências de outras agências importantes na cooperação, entre as quais a Embrapa, a Fiocruz e o Senai.

19. Basta consultar as páginas eletrônicas dessas entidades para obter informações e referências sobre as ações desenvolvidas por essas instituições.

20. Desde o século XVII fala-se na tese do "suave comércio", isto é, que o comércio suaviza as relações entre povos, tornando-as mais pacíficas ao interagir e criar laços de interesse e entendimento. Entre os autores lembrados dentro dessa tradição são lembrados notáveis pensadores como Montesquieu e Kant. Ver ALBERT O. HIRSCHMAN, *A Economia como Ciência Moral*. Editora Brasiliense, R. Janeiro, 1984.

21. Esses mecanismos geralmente são referenciados pela expressão em inglês "accountability" e estão associados ao Parlamento e aos mecanismos de difusão da informação junto à opinião pública. A existência desses mecanismos é fundamental não apenas para reduzir os riscos de corrupção e mal uso de recursos, mas certamente mais importante, para fazer com que entidades ligadas à promoção de objetivos como a pesquisa científica, a saúde pública ou a melhoria das condições ambientais não se desviem de seus propósitos. Em muitos países em desenvolvimento existem mecanismos desse tipo, mas geralmente se diluem na inoperância das instâncias judiciárias.

22. Um caso bastante ilustrativo foi o do IPT que, nos fins da década de 1970, desenvolveu em articulação com o governo do Estado de São Paulo um grande programa inter-laboratorial com o National Bureau of Standards, do Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Esse programa permitiu a instalação de capacidade laboratorial e a integração do IPT na rede internacional de certificação de qualidade de produtos e padrões industriais. Recentemente a Fiocruz vem desenvolvendo um amplo programa de cooperação com governos de países em desenvolvimento, especialmente da África.